

〈論 文〉

社会福祉法人のガバナンス

——理事会の機能と役割——

前 鼻 英 蔵

はじめに

社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供するサービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならない（社会福祉法第24条：強調筆者）とし、社会福祉法人にも①事業経営をし基盤強化を図ること、②提供サービスを向上させること、③事業経営の透明性を確保することを法律でも規定している。これは、前身である社会福祉事業法には無い規定で、社会福祉法人が成立して約50年目にして初めてのことである。つまり、これまで「運営」しかしてこなかった社会福祉法人が、法改正を境に「経営」をするように求められた、非常に衝撃的なことなのである。しかしながら、この衝撃的な変革であるにもかかわらず、社会福祉法人の経営に関する議論はあまりにも少なく、平成15年に入ってから明らかに「経営サイド」の問題による不祥事が新たに起こっていること¹⁾から鑑みても、社会福祉法人の経営に関する議論は必要なことであると考え

る。一方、見習うべき企業経営はと言うと、90年代以降から起こった不祥事により、企業の統治（以下「コーポレート・ガバナンス」と言う）問題は、大きな関心を引き起こし、経営学のみならず、経済学や法学といった観点からの議論

が活発化した。このことは、企業は誰のもので、誰が支配しているのかといった問題が、欧米諸国の企業のみならず、欧米とは異なる企業文化を持つ日本において、日本独自のコーポレートガバナンスを構築することが迫られているからと考える。

今論文は、このような背景から、コーポレートガバナンス問題の先行研究から、コーポレートガバナンスの課題を考察することにより、社会福祉法人経営をどのように方向付けられるべきかを考察していきたいと考える。更に、これにより、社会福祉法人のガバナンスを整理し、誰のための社会福祉法人であり、誰が社会福祉法人を統治するのかを、ステークホルダーの存在と合わせて考えることにより、社会福祉法人のガバナンスを確立させていきたいと考える。

第1章 コーポレートガバナンス

株式会社の株が少数の出資者の株主から多数の株主に分散化されることにより、所有と経営とが、機能的・人格的に分離することにより、コーポレートガバナンス問題が形成される。（植竹、1999：6頁）

こうした問題は、寺本ら（1997）によると近代株式会社をモデルに所有と経営の分離を明らかにしたバーリ＝ミーンズが定義した、所有と支配論が基本的理論としていっていると考えられているが、この場合ステークホルダーの声を反映した問題まで踏み込んでいない限界があるという指摘がある。（寺本・坂井・西村、1997：52頁）

(1)日本経済新聞：平成15年2月20日

その後90年代に入り、一般企業、特に株式会社におけるコーポレートガバナンスの問題は非常に活発な論議がされている。企業は誰のために経営をおこなっているのか、その統治、経営を行うトップ・マネジメントの構造はどうなっているのか、そこにはどんな機能が与えられているのか、さらにこうしたトップ・マネジメントの職務を監視するメカニズムはどうなっているのか、その評価は、更にトップの人事権を誰が、どこが掌握しているのか。経営者の権力に対する牽制や、適切な意思決定が行われているのか。日本では、この様な問題に対する企業の資質が、ガバナンスの制度として、企業犯罪や金融機関の不祥事が明らかになったあたりから特に問われることとなった。

したがって、ガバナンスのあり方を問うということは、企業経営そのもののあり方を問うことを意味している。すなわち「企業を効率よく経営するためには①いかなる経営意思決定システムを構築するか、②その意思決定をいかに牽制するか、③多様なステークホルダーの相互間で、どのように権限と責任を分担し、どのように経営成果を配分すべきか」にかかわる問題として捉える必要がある（同、15頁）。

その上で、日本企業のガバナンスの課題を次のように整理している。

第一に、企業のガバナンスとマネジメントとの関係である。

第二に、個々の企業におけるガバナンスの問題である。この問題はステークホルダーの影響力とも関わってくる。

第三に、企業間関係におけるガバナンスの問題である。

第四に、企業と社会との関係におけるガバナンスの問題である。（同、58頁）

一方、植竹（1999）は、今日の代表的な株式会社企業にあっては、いわば一元的・単線的な株式分散化の進展とそれによる経営者という構図は少なからぬ修正を迫られている。特に年金基金を中心とした機関投資家の台頭により、事

態はラディカルに変わりつつある（7頁）と述べ、問題がそういった状況の中で提起されていることを指摘している。また、この状況下では株式保有の非個人化傾向が顕著になり、保有の二極化構造（bipolar structure of stock holding）が特徴的となり、金融機関や事業法人といった非個人的株主が多くなるため、少数の非個人株主に株式が集中する傾向となる（8頁）。その結果、特定有力企業に対する投資額が増大し、市場売却による価格の大幅下落の危険があり、投資家は大きな損失を蒙る恐れが出てきた。こうした状況に直面して、投資家は市場外でM&Aの仕掛人に株式を売り渡すか、投資先企業の経営に介入して株価の維持をはかるかの選択肢に迫られたのである（9頁）。ただし、この非個人化はアメリカと日本では事情が異なっており、アメリカでは「機関化」現象であるのに対して、日本では「法人化」現象を呈している（鈴木、1999：38頁）のである。

このような議論の収束を経て、また日米欧各国のガバナンス問題の相違は一層顕著となることにより、公正かつ効率的な運営システムを構築し、経営者が不公正かつ非効率的な運営にはしるのをチェックないしモニタリングしていくシステムも合わせて構築していくことを提言している。（植竹、1997：18頁、）また、そうしたチェックのあり方が自浄能力と競争力を兼ね備えた「健全で強い企業」を育成・創出する、コーポレートガバナンス改革の基本的課題であり（寺本・坂井、2002：13頁）、日本モデルの構築が叫ばれており、この問題に関しての更なる検証が待たれている。

次にこれまで述べてきたコーポレートガバナンス論をベースに社会福祉法人のガバナンスを考察しよう。

第2章 社会福祉法人のガバナンス

社会福祉法人のガバナンス論は、まず社会福祉法人は企業経営の実体をなすか否かという問題が明らかにされねばならない。

これまで、社会福祉法人は措置費制度のもと「運営」をおこなってきた。それ故、事業計画は社会福祉施設ごとでも画一化し、利用者のためを思って制度外の運営をしようなら、監督省庁からの指導により運営そのものが法律内での運用になるよう軌道修正を迫られることが多かった。それらの諸問題が平成12年4月の介護保険制度導入後施設側で自由裁量となったが、別の問題が様々な場面で露呈してきているのである。

山本（1998）は、「これまで行政委託によるサービス提供である時は、利用者は行政の向こう側であったが、契約制度では利用者が行政の前に出てくるので、その結果、これまで以上に苦情提訴、訴訟等の法律行為が発生し、従来の行政の防波堤というものがなくなって、苦情の応酬が直接行われることから、問題の軽重にかかわらず時には感情問題とか意地の張り合いに発展しかねない」（11頁）という懸念を示していた。つまり、これまでは役所の窓口で全て処理されていたものが、導入後は直接的に個人と施設との相對契約となるため、直接顧客とのやり取りになる分、良いことも悪いことも全て施設側が関わっていくことになるのである。

経営を考える上で重要なことは、顧客サービス満足度（以下「CS」と言う）を上げることであり、CSを上げるためには顧客のニーズのくみ上げや分析が必要であることは、サービス業としては基本のことである。ただ、市場が寡占の状態にあって、売り手側の供給不足では、CSのためのサービスが向上するためのサービス競争といったことは難しい。そのような状況下におかれた経営陣は、顧客ニーズに応えサービスを向上させるための投資などをするをあまり考えず、ひたすら利益追及に走ることが予想される。これが残念ながら筆者が考える今の福祉施設経営、特に高齢者福祉施設経営である。

筆者の関わっている施設では、昨年末現在で待機者が190人であった。年間新規入所者は6

人程度ということから、待機期間は単純計算で30年かかることとなる。この中には他の施設との重複申込者がいるのでいくらかはその期間より短くはなるが、少なくともいくらか緊急性が高くとも、いくらニーズがあっても、それには答えられない状況である。このような状況下で適切な経営が出来るのだろうかという疑問にぶつかるのである。社会福祉施設はこれまでの福祉行政主導型体質から、社会福祉施設経営へのガバナンスの転換問題を迎えるであるととらえるならば、純粹の市場競争原理に基づく統治とは捉えきれない側面を持ちはするものの、あまりにも福祉政策が国民不在で、サービスを満足に受けられない現状は、企業経営として成り立っているのかどうか問われざるを得ないのである。この件に関する検証作業が待たれる。

それでは、社会福祉法上での社会福祉法人のガバナンスとは何であるか。この問題に対する答えを直ちに見つけるのは非常に難しい。なぜなら、社会福祉法人をガバナンスの視点で論議されたものは、これまで見当たらないからである。近似の問題として、近年になり非営利組織としてのガバナンス問題の論議²⁾が出てきてはいるが、社会福祉法人という各論に落とした議論は見られない。よしんばあったとしても、冒頭の法文にあるように、経営基盤の強化はしっかりやっているが、提供サービスの質の向上や事業経営の透明性にまでに結びついていない感がある。論義の不徹底さが起きるのは、明らかに社会福祉法人の経営問題を、経営の責任者である法人理事等の当事者に任せきりにしていることに起因すると考えられるのではないか。また、その事が先の報道のような問題を引き起こしている原因の一つではないかと考えるのである。

この章では、社会福祉法人のガバナンスとは

(2)ドラッカー（1991）ハーマン・ヘイモービックス（1998）島田（1999）角瀬・川口（1999）奥林・稲葉・貫（2002）

何か、特にステークホルダーの関係と理事会を中心に述べ、ガバナンスの問題点を探る。

第1節 ステークホルダーの種類

社会福祉法人のような非営利組織の場合、ステークホルダーを定義することの重要性はミッション（使命）を具体化するために必要不可欠であることはほとんどの論者が述べている³⁾。

ステークホルダーとは、株主、従業員、消費者、取引先といったものがあるが、これらは主として市場を通じた関係で狭義の一次ホルダーと捉えられ、地域コミュニティ、政府・地方自治体、メディア等は非市場の関係で広義の定義として二次ホルダーと捉えられるのが一般的である。

これらを総合すると、社会福祉法人のステークホルダーは次の表1のように表すことができる。

一次ホルダーは、一般的に企業のステークホルダーとほぼ同じであると考ええる。二次ホルダーは法人の外部とのかかわりであるものがほとんどであるが、その中で②の政府・地方自治体は他の二次ステークホルダーとは随所に異なった働きがあると考えられる。それは、一般企業の場合と異なり直接的に経営に関与する場合が多いからである。いわば行政の場合、二次ホルダーの位置づけにもかかわらず、その機能は直

接的にも間接的にも社会福祉法人の経営に関わりを持ち、法人経営に複雑さをもたらしている。たとえば、自治体立の施設がある場合、理事や管理職が自治体職員であることが多く、外部のステークホルダーというだけでなく、内部のステークホルダーとして関わることになる。また、法人や施設の設立時における資金調達先として自治体がある場合、その組織の意思決定や行動に対する自治体からの影響は少なからずあると考える。さらに、法人の許認可、行政監査、解散命令等の権限を持っており、法人経営に関する影響は計り知れない。

これらを踏まえ、以下に社会福祉法人のマネジメントを行う上で意思決定に深く関与している一次ホルダーの出資者と役員、および二次ホルダーに該当する地方自治体について、法人組織の運営維持にステークホルダーの果たす役割を述べてガバナンス構造を明らかにしたい。

(1) 出資者

社会福祉法人において一般企業でいう資本金に相当するものがない。定款上の基本金それに近いが、自己増殖する資本ではなく単なる出資という概念の範囲を超えるものではない。また、出資金は寄付金であるため、企業活動による見返り・報酬といったものや配当といった概念はないため、いわゆる株主と呼ばれる第三者の存在もない。ここに非営利性が支配することになる。もともと社会福祉法人設立のベースには篤志家が想定されている。つまり、最貧困層に対して富裕層が資金や土地を提供して救済する貧困救済という考え方で、提供した資金および土地はその法人に帰属するが、その行為に対して周辺から「名声」や「有力者」、「名士」といった称号を得る見返りがあるだけである。

また、仮に法人を解散した場合、その出資金や不動産などの資産は一切出資者の手元にもどらず、国庫に帰属することとなっている。⁴⁾こ

表1 企業のステークホルダー

一次ホルダー	二次ホルダー
① 顧客	① 地域コミュニティ
② 出資者	② 政府・地方自治体
③ 役員	③ メディア
④ 従業員	④ ボランティア団体
⑤ 取引業者	⑤ 家族会
⑥ 債権者	⑥ 一般市民
⑦ 競合施設等	

(3)代表的なものとしてドラッカー（1991）など

(4)合併の場合のみ存続法人に帰属される。

ここで公益性が保たれている。

このように、株式会社にとっての出資者である株主と社会福祉法人にとっての出資者では意味合いが全く異なる。このことは、法人経営陣として出資者の影響なく様々な経営展開が出来る長所を持つ反面、会社と株主のような関係のように外部から経営陣の監視や経営責任を追及するようなことは出来ないことから経営に緊張感を保つことができないため、ワンマン理事長を醸成する短所がある。つまり、「金を出しても口出さな」若しくは「一番金を出したものが口が出せる」ということが社会福祉法人の経営陣の現状を表している。

また、現在では多くの法人で世代交代が始まり、創業理事長＝地域の有力者がまだ就任しているというケースが、特に昭和40年代50年代に設立された地方部の法人では減少してきた。そのため、施設の大規模改修工事など費用のかかる事業を行う場合、寄付金等を理事長とつながりのある外部の有力者や内部の理事から募れなくなり、予算確保することが困難になってきている問題がある。この出資金額と経営参画の関係をマトリックスにまとめると次の図1のようになる。

出資金額が大きく経営参画が大きい（セルⅠ）ケースは、「金を出すが口も出す」典型的な例であり、多くがオーナー理事長＝有力者である。このケースには他に地方自治体がこのセルに入

ることがあるが、これは多くの問題点を孕む素因となるが、それについては(3)で詳述する。

出資金額が小さく経営参画が大きい（セルⅡ）ケースは、理事長以外の役員がこれにあてはまる。また、（セルⅠ）に連動するが、出資額が少なくとも経営に何らかの参画がある例として地方自治体がある。しかし、このケースは大口出資者の理事長が就任している限り、大きな問題は起こらない。

出資金額が大きく、篤志家のケースは経営参画が小さい（セルⅢ）が相当する。「金を出すが、口は出さない」というこのケースは経営陣にとって非常に良好な関係を生み、真の福祉寄与者、寄付者と言える。ただ、寄付者の全てが純粋に社会福祉に対する貢献ということだけではない。都心部では相続税対策としての土地の寄付であったり、贈与税対策としての寄付金であったりするからである。

出資金額が少なくまた経営参画も少ない（セルⅣ）ケースは、一般市民の寄付者がこれに相当するであろう。これは純粋に社会福祉への貢献を考えての一般市民からの寄付であるから、その善意は施設にとって重要な要素であるが、大きな金額は望めない。

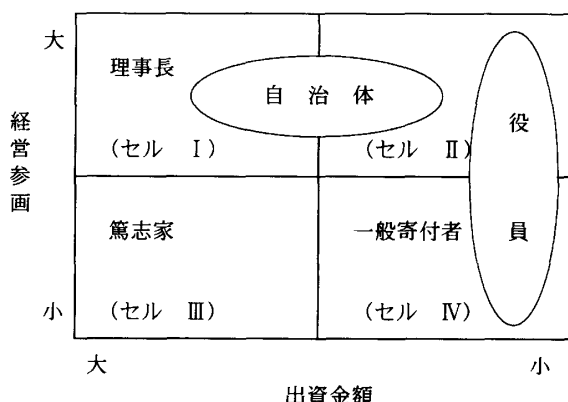
(2) 役員

社会福祉法人における役員とは理事（理事長含む）、監事、評議委員の3者のことである。ここでは、この3者の機能と役割を述べていきたい。

① 理事の役割と選任基準

社会福祉法では理事定数は3名以上（第36条）となっているが、社会福祉法人の設立に関する要綱（以下「要綱」とする。）で理事は6名以上の確定数となっている。理事に親族等の特殊な関係にある者⁵⁾が就任する場合は、理事定数

図1 出資金額と経営参画の関係マトリックス（筆者作成）



(5)三親等以内とされている。同族のものに対する言及もあるが、こちらは法的規制はない。

により異なるが、1～3人に数が制限されている。理事の選任は理事会に委ねられており、理事総数の三分の二以上の同意を経て理事長が委嘱することになっている。理事会については次章で詳細を述べるが、この理事会が社会福祉法人の最高意志決定機関であり、それに参加出来る理事が法人の最高意志決定者なのである。定款第5条には、「法人の業務の決定は、理事をもって組織する理事会によって行う」ことになっている。「日常の軽易な業務は理事長が専決」(同条)する以外の事柄全て、理事会の決定に従わなければならないのである。その議決権を理事が有しているため、理事は法人経営の責務を負っているのである。

この理事の選任基準であるが、平成12年6月の社会福祉法改正を受け、要綱では理事職には「社会福祉事業について学識経験を有する者及び地域の福祉関係者を加えること」と規定されており、必ず2名以上はこの要件に該当する者を加えなくてはならないのである。それぞれは次のように定義されている。

「学識経験を有する者」:

- (1) 社会福祉に関する教育を行う者
- (2) 社会福祉に関する研究を行う者
- (3) 社会福祉事業又は社会福祉関係の行政に従事した経験を有する者
- (4) 公認会計士、税理士、弁護士等社会福祉事業の経営を行う上で必要かつ有益な専門知識を有する者

「地域の福祉関係者」:

- (1) 社会福祉協議会等社会福祉事業を行う団体の役職員
- (2) 民生委員・児童委員
- (3) 社会福祉に関するボランティア団体、親の会等の民間社会福祉団体の代表者等
- (4) 医師、保健婦、看護婦等保健医療関係者
- (5) 自治会、町内会、婦人会及び商店会

等の役員

- (6) その他その者の参画により施設運営や在宅福祉事業の円滑な遂行が期待できる者

と規定されている。また、複数施設を運営する法人はそのうち1施設以上の施設長が理事に就任することを原則としている。

なお、適当でない者として

- (1) 健康状態の著しく悪い者
- (2) 兼職の多い者
- (3) 法人の事務所あるいは経営する施設から遠隔地に在住する者等

と規定し、平常に経営参画出来る者が選出されるよう求めている。

関係行政庁の職員が役員になることに関しては、社会福祉法61条に規定する公私分離の原則に照らし適当でないと指導している。しかし、理事要件にある社会福祉関係の行政に従事した経験の有する者の規定があるため、自治体立の施設を除き、現職員は就任できなくても元職員は理事に就任できることになっている。

以上のことから、社会福祉法人の理事形態は次の3種類にまとめることが出来ると考える。
A.同族とその周辺出身理事の形態、B.出資者と自治体出身理事の形態、C.それ以外の理事の形態である。

Aにあるその周辺とは、理事同族者の友人・知人、もしくは古くからのつきあいが多いため。その場合は、理事長がほとんど経営判断を行うことのケースが多くなる。なお、古くからのつきあいとしては、理事長が居住する市町村議員が就任するケースがあり、自治体とのパイプ役になっていると言われている。

Bの場合は、図1にあるように出資金によりその力関係が成り立つ。ただ、大口出資者である理事長が福祉に関する知識がない場合、自治体出身の理事が理事会をリードするケースが多

-
- (6)理事長就任予定である農家や地主が土地を寄付して福祉施設を開設する場合などがある。

いようである⁶⁾。こういった法人では、理事長が死亡等により空席になった場合、同じ自治体出身者で補充するケースが多いため、天下り批判されることがある。そのため、自治体出身者を三分の一以下の人数に止めるよう留意する必要がある。

Cの場合は、有志により集まって設立した法人が多く、このケースは福祉に対する理解と情熱が深く、理念も運営もすばらしく優秀なケースが多い。ただ、経営となると素人集団の場合が多いため、そのような感覚を身につけるか外部から招聘するかの手段が必要と考える。

社会福祉法人の理事は、上述したように法人の設立に対しての貢献度から、他の特別法人理事、例えば学校法人や宗教法人に比べて社会的貢献度が高く、出資者の項でも述べたように社会福祉法人の理事は名誉職で、地域の名士としての意味合いが強いのが現状である。しかしながら、法人としてのミッションを遂行するために、この理事に対する責務が出資者としてだけでなく、法人経営の非常に重要なポジションを占めることになってきたのは前述した通りであり、その役割にステークホルダーとしての重要な意味を持ち始めたと考ええる。

② 監事の選任基準と役割

社会福祉法人には、一般企業の監査役と同様の監事の設置が義務づけられており、社会福祉法36条ではその数1名以上となっているが、理事同様要綱により2名以上の確定数となっている。社会福祉法40条に、監事は、次に掲げる職務を行うことと規定されている。：

1. 理事の業務執行の状況を監査すること
2. 社会福祉法人の財産の状況を監査すること
3. 理事の業務執行の状況または社会福祉法人の財産の状況について監査した結果、不整の点があることを発見したとき、これを評議員会（評議員会のないときは所轄庁）に報告すること。

4. 前号の報告をするために必要があるとき、理事に対して評議員会の招集を請求できる
5. 理事の業務執行の状況または社会福祉法人の財産の状況について、理事に意見を述べること

このように、監事の仕事は一般企業同様社内の業務、財務等を監査する役割を持っている。また、業務分担と選任基準は要綱では次のようになっている。

(1)監事のうち1人は、法人の財産状況等の監査を行う者である、(2)監事のうち1人は、社会福祉事業について学識経験を有する者または地域の福祉関係者であること、となっている。特に有資格者でなければならないとはされていないが、要綱では「財産状況等の監査に関しては、法人運営の透明性確保の観点から、公認会計士、税理士等による外部監査の活用を積極的に行うことが適当である」と必要性は説いている。しかし、「適当である」だけで法的拘束力はないため多くの法人では公認会計士や税理士を活用していない。例えば、札幌市内には155の社会福祉法人があるが⁷⁾、社会福祉法人を顧客として事業をしている税理士事務所は数えるほどしかないため、多くの法人は自前で経理処理をしている。ただ、社会福祉法人会計は企業会計と多くの点で異なるため⁸⁾、企業会計を経験していた人でも社会福祉法人会計に慣れるまでには数年の時間がかかる。また、決算書類も企業会計と異なる点が多いため、一見しただけではそ

(7)北海道社会福祉協議会編『平成12年度版道内社会福祉施設等要覧』より

(8)例えば、借入金をおこすと企業会計では預金科目が増えるが、社会福祉法人の場合その借入金で仮に何かを購入した場合、資産科目が増えることになる。そのため、改めて預金に切り返す仕訳をしなければならず、1取引2仕訳と呼ばれる仕訳は、企業会計経験者の多くが戸惑う。

の数字の言わんとしているところがすぐには理解できない⁹⁾。それが、既存の税理士がこれまで参入してこなかった大きな原因であったと考えられる。

また、財務監査に関しては公認会計士が監査することは義務化されていない。これは、措置時代に行政により財務監査が行われていたことに起因する。しかし、保険収入を主たる財源にする事業には、行政による会計監査が行われなくなるため、公認会計士による監査が必要になると考える。守永(2000)は現況とあまり変わらない監査業務に関して内部監査を行い、通帳や利用者の預かり金に関しては慎重な取り扱いをするよう警告している。

③ 評議委員会の意義と役割

評議委員会は、社会福祉法改正により措置制度の管理下におかれている社会福祉施設、児童福祉施設単独の法人以外は必ず設置することとなった。これは福祉サービスの提供に、より透明性を持たせることを意味する。要綱によると「原則として諮問機関とし、法人業務の決定に当たり重要な事項について、理事会での決定に先立ち評議委員会の同意を得ることが必要である」とあり、理事会だけでの決定で法人業務の遂行をすることに規制を設けた。

(3) 地方自治体

この地方自治体の役割として重要な点として、自治体からの理事会に対する発言力の強弱があげられる。自治体の出資が理事長の出資額以下であれば発言力は理事長サイドに移行するが、理事長があまり出資せず自治体が出資額が1番になった場合、その法人内部で経営方針等の調整をどうするのかという問題が起こる。少なく

とも、それだけの出資を自治体が行っているのであれば、理事職として自治体首長が就任したり、職員が出向したり、天下ったりすることは十分に考えられる。その場合、福祉に明るい人材であればよいが、地方自治体立では順送り人事で送られてきた福祉の素人が、運営の長に就任するケースが多いということがある。このように地方自治体の出資のケースにおいても、一般企業とは違うステークホルダーとしての重要性を見落としてはならない。

地方自治体が社会福祉法人に出資するケースは(1)地域活性化策、地域振興策、過疎対策等の一環としての政策的見地からの出資補助(2)首長の選挙公約に発する政治的なものの二通りが考えられる。ここで問題なのは、地方自治体が社会福祉法人の経営にどれだけ責任を持ちよることが出来るかである。多くは、出向という形態をとって事務長や施設長に就任していたり、理事長になっているケースもある。先程から述べているように、社会福祉法人経営は新たな転換期にあると言える状況の中で、地方自治体はどれほど施設経営に対して真剣に考えているかが問われている。特に施設に出向させている自治体の多くは、役場のローテーションで全く畑の違う部署から来て、施設に来て初めて福祉を勉強したという人が大半を占めている。特に高齢者福祉施設は、サービスという概念が入っており、役場の倫理や方法をそのまま現場に下ろしたところで、職員との溝がますます深まり、施設経営が役所的になる、つまり以前の社会福祉法人運営にもどってしまうことは想像に難くない。

更に注意しなければならないのは、自治体首長の選挙公約として福祉施設建設を進められた場合、施設の運営理念が首長交代とともに変更されるケースが想定される。そうになると現場の混乱は必須である。特に、施設管理職である事務長や婦長、寮母長などが首長とのつながりが深い場合、首長交代は管理職交替を意味するわけであるから、現場にすると指揮命令系統がそ

(9)筆者の所属する法人と取引のある市中銀行では、担当者が社会福祉法人の財務諸表をほとんど見たことがないため、見方をこちらから解説しなければならないほどである。

っくり入れ替わってしまう。つまり、これまでの処遇方法や経営方針が極端な場合180度変わる危険性があることを示唆している。

どちらのケースにせよ、政策に左右されずに、施設の独自性と経営環境に柔軟な対応ができるよう、地方自治体は後方支援にまわることが重要であり、上述のように、地方自治体と法人役員陣との良好な関係が、施設経営の鍵を握ると考えられる。この問題に関しては、今後継続した検討が必要と考える。

第2節 ステークホルダー間の利害調整

以上、ステークホルダーを定義し、分析した。次にガバナンスとしての機能である利害調整機能を述べる。

若林（1999）は、「それぞれのステイクホルダーの利害や当該組織への態度はどのようなものか、分析する必要がある」（157頁）として、もし苦情なり不平がもたれているならば、その問題が各ステークホルダーにとって重要なことなのか、それとも些細なことなのか、どういう影響を与え、事業に対して深刻な損害を与えるものなのかといった評価を行い、マーケティングを再構築しなければならない、と述べている（157頁）。

こうした観点から、社会福祉法人とステークホルダーとの関わり方について検討していくと、もっとも関係構築に重要なのは顧客との関係である。ステークホルダーは施設に対して基本的には好意的な関係にあるが、時として強硬なクレーマーとして逆に敵になることもある。施設を良くしたい観点でのクレームは、より施設サービスを向上させることになるので問題ないが、調整が拗れると施設や法人、果ては従業員に対してさえ敵意をあらわにされる場合もある。この様なケースを調整する場として、社会福祉法人は苦情処理委員会を設置するよう努めることとしている¹⁰⁾。

次に留意しておかなければならないのは、法人と従業員との関係である。これは、雇用者と

被雇用者の間柄であるため直接的な利害が発生する。特に利害が衝突しやすい問題として、事業活動の再配置を巡る賃金調整問題がある。昨今の新聞等の報道でもあったが、ある施設で介護保険導入に際し、雇用側があまりにも一方的に賃金の引き下げを断行したため、労働組合を発足させたケースがある。また、残業代未払いを数年にわたりおこなった社会福祉法人の理事長が逮捕されたケースもあり、これらは経営者側が利害調整を失敗した典型的なケースであるが、ガバナンスの機能不全の典型的なケースとして考えられよう¹¹⁾。

一方、直接経営者との利害調整が迫られるステークホルダーがある。出資者、役員、地方自治体がこれに当たる。調整機能として理事会での議決権があるが、図1でも示したように、出資金の範囲によって立場が変わるため、あくまでも調整役は理事長となり得るだろう。ただ、金融機関との取引にしても、担当理事が窓口となったとしても、最終的には理事長が最終調整機能を発揮することになるであろう。また、財務内容の情報公開に関しても、情報が利害関係者として手軽に入手出来るようになったため、外部監査としての役割をこのステークホルダーが担っていると考える。

このように、多様な利害対立についての調整は最低必要なことであり、その調整において重要な役割を果たしているのが経営者である（金井、1997：281頁）。社会福祉法人とステークホルダーについての検討は始まったばかりであるため、今後継続的な検討が必要と考えられる。

第3章 理事会のガバナンス機能

社会福祉法人において理事会は、既述のとお

(10)介護保険施設は、施設内に苦情処理委員会を設けることが義務づけられている。

(11)その他にも、内部留保が数億円もあるが、職員の給与水準が他施設に比べ低いため、組合問題へ発展し、社会福祉施設としては全国でも異例のストライキが起こった事例は記憶に新しい。

り日常の軽易な業務以外の業務、予算・決算、役員人事、大規模工事の発注、大型物品の取得、借入金の実行などを決定する最高意思決定機関として位置づけられている。評議員会の諮問を経た議案を理事総数の三分の二以上の同意を得て理事会で法人の業務が決定されている。

しかしこれまでの理事会の機能は、株式会社の株主総会のような、いわば「シャンシャン総会」同様になっているところが多く、施設の経営もしくは運営を監視するような働きにまでなっていないのが実情である。この伏線は、措置制度にあった。つまり、措置制度のもと競争がない中、決まった収入を決まった使い道で年度ごとに使い切ることが優れた施設であるため、特段に一般企業のような経営努力などといった経営感覚を持ち出さなくとも、運営ができたからである。しかし、昨今の介護保険制度の制定や社会福祉構造改革に伴う法改正には、自己責任と経営努力が各法人に責務として重くのしかかり、これまでとは異なる理念、経営手法が必要となったのは明らかである。そのため、理事会の機能強化ということが非常に重要性を帯びてきたのである。

ドラッカー（1991）は「リーダーシップを正しく発揮する強力な理事会をもつ機関とはすなわち、最高経営執行責任者（CEO）が、理事にふさわしい人物を自ら見つけ出してくるだけでなく、彼らをチームとして機能させ、彼らに進むべき方向を示すために懸命に働いているような機関である」（198頁）と述べ、理事会を有効に機能すべきことを説いている。そしてその理事会を構成する理事に対して、「理事職は権力を意味するものではなく、責任を意味するものである」（199頁）と述べ、理事会を政治的野心達成のための踏み台にしたりせず、理事職としての責務を果たすべきであると述べている。

しかし、実際のところ上述のように理事にふさわしい人物を見つけて出すことや、進むべき方向を示すために働く人を見つけて出すのは非常に難しい。例えば、北海道の社会福祉法人名簿を

見るだけでも、国会議員、北海道議会議員、市議会議員が理事長になっている法人は複数ある。確かに法人理事職が、地域の名士、名誉職であるため、「政治的野心達成のため」（ドラッカー、1991：198頁）だけに理事職を奉職しているとは限らないだろうが、理事会の機能を考えた場合、理事長および理事職が他職種との兼務でどれだけ、理事会でリーダーシップを発揮し、法人経営および施設経営に責任を持てるのか非常に疑問である。

小室（1999）は「医療法人、株式会社と競合する社会福祉法人については、会計システム、労務システムともに限りなく民間に近いもの」（7頁）にして、競争力を高め「本格的な経営マネジメント」の能力をつけるためにも、理事長職のほかにCEOをおくなどの必要性を述べている。これは上述したドラッカーと全く同じ主張である。CEOを法人理事会内におき、運営面と経営面での判断を分離し、経営全般に責任を持つ責任者を設置することにより、理事や監事の経営責任を軽減できると考える。

社会福祉法人は、これまでの価値観では施設経営は成り立たなくなっていることは何度も述べた。一方、理事長職に地域の名士・実力者が就任すること自体は地域福祉活動を行う上では、ある意味重要な存在であることは否定できない。地方部の多くの法人では、一人の人間が社会福祉協議会の理事長も務め、社会福祉法人の理事長を務め、そして本職の企業の代表取締役を務め、中には更に町議会議員か北海道議会議員を兼務している状態である。それだけ、上記の選任基準に該当する人物がいないのである。

筆者は、実際トップ采配が必要な社会福祉事業を行う場合2ないし3の事業を同時並行するのが上限ではないかと思う。社会福祉法人の「運営」と「経営」を分離し、理事会機能を有機的に活動させるためにも、このCEOの存在が必要と考える。上記に述べたように、理事にしる監事にしろ経営感覚の有無が法人の存続を決

めると言って過言ではないと考えるが故に、早急に柔軟な制度を構築することが社会福祉法人のガバナンスの発展につながると考える。

＜まとめ＞

このように、社会福祉法人経営をおこなう上で、理事者および監事の経営参画と責任ある行動は、公益法人としての存在意義を確立するだけでなく、顧客である利用者に対して、福祉サービスの質の向上へとつながっていくと考える。しかしながら、社会福祉法人の経営陣はこのような視点に立って経営をすることには慣れておらず、与えられた枠組みの中で運営をすることが適切なことという視点で過ごしてきており、サービスを向上させるといった思想に欠けていた。そのため、顧客不在ばかりでなく、従業員の質の向上までも遅らせる結果となったと考える。サービスの質の向上は、すなわち従業員の質の向上である。

以上のことから、経営陣は自らの意識改革を迫られているだけでなく、法人経営のあり方をも問われているのである。誰のために何をするのかといった視座に立ち、法人としてのガバナンスを確立させることが急務であると筆者は考える。

今後は、この社会福祉法人だけでなく、同様な非営利法人である学校法人や医療法人のガバナンスの論議を並行して、継続的な研究が待たれる。

* 本論文は筆者の平成14年度札幌大学大学院経営学研究科修士論文を元に加筆修正したものである。

＜参考文献＞

- 植竹晃久（1999）「現代企業のガバナンス構造と経営行動」－植竹晃久・仲田正機編著、『現代企業の所有・支配・管理－コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』、ミネルヴァ書房
- 金井一頼・岩田智（1997）「経営戦略と社会」大滝精一・金井一頼・山田英夫・岩田智『経営戦略』、有斐閣
- 小室豊允（1999）『小室豊允の実践的福祉経営②社会福祉基礎構造改革と施設経営戦略』、筒井書房。
- 鈴木清之輔（1999）「現代企業のガバナンス構造と経営行動」－植竹晃久・仲田正機編著、『現代企業の所有・支配・管理－コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』、ミネルヴァ書房
- 寺本義也・坂井種次・西村友幸（1997）『日本企業のコーポレートガバナンス』、生産性出版。
- 寺本義也・坂井種次（2002）『新版日本企業のコーポレートガバナンス』、生産性出版。
- P.F.ドラッカー（上田惇生、田代正美訳）（1991）『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社。
- 守永誠治（2000）「社会福祉施設の監査」、『青山経営論集』（青山学院大学）、第35巻第3号。
- 若林靖永（1999）「非営利・協同組織のマーケティング」角瀬保雄・川口清史『非営利・協同組織の経営』、ミネルヴァ書房。